Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión

EL INSTITUTO NACIONAL DE PREVISIÓN

SU OBRA

ORIENTACIONES PRESENTES DE LOS SEGUROS SOCIALES

DISCURSO PRELIMINAR

DEL

EXCMO. SR. D. JOSÉ MARVÁ Y MAYER

Presidente del Instituto Nacional de Previsión.

CONFERENCIA

DE

D. LUIS JORDANA DE POZAS

Consejero de la Caja de Previsión Social
del Reino de Valencia.

Pronunciados, el día 27 de febrero de 1925, en la sesión celebrada en la Real Academia de Jurisprudencia, con motivo de la conmemoración del XVII aniversario de la Ley orgánica del Instituto.



Madrid, 1925. — Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos,
Miguel Servet, núm. 13. Teléfono M-651.

DISCURSO

DEL

EXCMO. SR. D. JOSÉ MARVÁ Y MAYER

PRESIDENTE DEL INSTITUTO NACIONAL DE PREVISIÓN

Excelentísimo señor, señoras y señores:

Sean mis primeras palabras para saludar respetuosamente al ilustre Presidente del Directorio, espíritu abierto a todo progreso social, y rendir, en nombre del Instituto Nacional de Previsión, tributo de gratitud a esta docta Casa, que tan galantemente nos ha otorgado espléndida y amable hospitalidad y una tribuna ilustrada por autoridades de la elocuencia y del saber.

Abarcando tan grande amplitud de materias de estudio la Academia de Jurisprudencia y Legislación, no son extraños a ella el objeto de esta reunión y el tema de la conferencia.

Por otra parte, siempre ha abierto compuertas a toda modalidad de progreso en leyes, usos y costumbres.

Es norma, sancionada por la costumbre, que el representante de la Corporación o Institución organizadora de una conferencia haga la presentación del disertante.

Pero esta regla padece excepción en este caso. Porque el Sr. D. Luis Jordana, por sus eminentes cualidades de Catedrático ilustre de la Universidad de Valencia, Académico, autoridad en varias disciplinas y en las Ciencias sociales, es bien conocido de todos vosotros, y no ha menester de presentación. Más necesitado lo estoy yo.

El Sr. Jordana, con su maestría acostumbrada y reconocida, expondrá las orientaciones actuales de los seguros sociales, de cuyo régimen es instrumento específico el Instituto Nacional de Previsión, cuya función no es tan sólo administrativa, sino también la de representante y agente de una política social.

Con estas palabras debía terminar el preámbulo de la conferencia. Me obliga a añadir algunas más el inmerecido honor

que ostento de Presidente del Instituto Nacional de Previsión.

Procuraré ser breve, que no hay disertación que sea gustosa si es larga; me limitaré a lo preciso para explicar la significación de este acto.

Nos reunimos hoy aquí para conmemorar el XVII aniversario de la implantación en España del régimen legal de Previsión.

No obedece este acto y esta conferencia a la pueril vanidad de pregonar los trabajos de los que militan bajo la bandera del Instituto. Otro propósito y otro móvil polariza nuestras voluntades en estos momentos.

Así como, después de ruda marcha, se detiene el caminante, al final de una etapa, para secar la frente sudorosa y renovar sus fuerzas para proseguir su marcha, así también el Instituto Nacional de Previsión, tras larga jornada de diez y ocho años, hace un alto en este día, aniversario de su creación, tiende un instante la mirada para contemplar el camino recorrido, hace el examen correlativo de la labor conjunta; y con la satisfacción del deber cumplido, que vigoriza los resortes morales, reconfortado el ánimo con el estímulo del esfuerzo realizado, se dispone a avanzar, avanzar siempre, hacia el horizonte luminoso que encierra una obra social, que es obra de amor, de paz y de justicia.

¡Y no vamos solos hacia esa soñada tierra de promisión!

Alienta nuestro empeño, en esta obra nacional de los seguros para esas clases proletarias, humildes, económicamente débiles, la adhesión, el interés cada día mayor, que nos prestan las clases trabajadoras; su consciente actuación, cordura y perseverancia para un régimen del que se hacen cada día más dignos.

Disponemos del apoyo de los Gobiernos.

Contamos con la colaboración del elemento patronal, cada vez más consciente de sus deberes humanitarios y de la trascendencia de los problemas planteados, y con los elementos profesionales y de clase.

Auxílianos la Prensa para hacer penetrar en la conciencia popular el espíritu de previsión, que es espíritu de progreso.

Esos estímulos nos han de hacer luchar, con más decisión y con más optimismos, contra los obstáculos de que no están libres las más nobles y santas empresas.

Ya indiqué antes que el Instituto no ejercía tan sólo la función administrativa, sino también otras de orden más elevado: educadora una, y además la de ser órgano gubernamental de política social de previsión.

En el orden administrativo, el Instituto tiene a su cargo la gestión de los seguros sociales, y especialmente el de pensiones de retiro para la vejez.

Y esta función la realiza el Instituto con sujeción a las normas científicas del seguro, huyendo de arbitristas y de empíricos, no dando oídos a los que, con el señuelo de pensiones y ventajas ilusorias, se colocan fuera de la realidad, comprometiendo los recursos y el porvenir de los asegurados.

Lejos de esto, el Instituto ha tenido siempre, en sus procedimientos y gestión administrativa, lo que el insigne Dato llamaba la *obsesión de la solvencia,* y no da un paso que no esté afirmado por la Ciencia actuarial.

Con tan prudente conducta, prometiendo lo que se puede cumplir, hemos adquirido nota de seriedad y de rectitud.

En lo que atañe a la función educadora, el Instituto ejerce continuo e incansable apostolado y propaganda de la virtud de la previsión en todo el territorio nacional, entre todas las clases sociales, y especialmente en las populares.

Propaganda que se extiende a los establecimientos de enseñanza; porque deseando acudir a la raíz del problema, ha llevado la previsión a la escuela, para formar, mediante las Mutualidades escolares, una nueva generación de niños previsores que serán los hombres previsores del mañana.

Y dentro de estas ideas educadoras, siempre hemos visto con simpatía las instituciones de ahorro; no hemos regateado esfuerzo para la difusión de las Mutualidade de maternidad, y hemos otorgado con frecuencia el asesoramiento que nos pedían a los Montepíos privados, aun los extraños a nosotros.

Como órgano oficial de la política de previsión, para ello fundó el Estado el Instituto, para eso lo sostiene y para eso lo utiliza.

Quiso el Estado implantar el ***régimen legal obligatorio del*** *retiro obrero*, y encomendó al Instituto el anteproyecto de Ley y los Reglamentos.

Quiso abordar el problema de las Clases pasivas, y en diferentes ocasiones, y recientemente el Directorio, acude al Instituto como función suya.

Cuando, ratificando conclusiones del Congreso de Wáshington, se decide el Gobierno a establecer el *Seguro de maternidad*, resuelve el Parlamento que se utilice el Instituto y se ordene a éste la redacción del plan y normas.

Promúlgase la Ley de Accidentes del trabajo. Por ella se conceden justas indemnizaciones a las víctimas; pero para subvenir a la insolvencia de los patronos y no dejar desamparado al obrero, créase un *fondo de garantía*, y el anteproyecto que ha de regularlo se encarga al Instituto.

Los derechos pasivos de los funcionarios municipales, el anteproyecto de Seguro popular de vida, en relación con las Casas baratas, y otros varios estudios, constituyen, con lo anterior, la honrosa y no leve carga que los Gobiernos hacen pesar sobre el Instituto.

La obra del Instituto puede calificarse de obra nacional, que realizan en todos los ámbitos de España entidades regionales con él correlacionadas. Aunque pudo hacerlo, no ha querido centralizar la obra, ni monopolizarla, y ha organizado Patronatos de Previsión y Cajas colaboradoras autónomas.

Consecuente con esta política extraña a todo privilegio, ha organizado la Comisión paritaria patronal y obrera, con representación de elementos profesionales y de clase, que interviene en los más importantes asuntos del régimen.

Y nota social interesante es la de las inversiones sociales, la aplicación que hace el Instituto de una parte de los fondos de Previsión en obras de bien colectivo, como edificación de casas baratas y de escuelas, contribuyendo de este modo al progreso social.

Para realizar tan vasta obra, el Instituto ha pedido la colaboración de personas eminentes: técnicos, jurisperitos, financieros, sociólogos, médicos, patronos, obreros, de todas las ten-

dencias, sin buscar en ellos otra cosa que la competencia y la buena voluntad. En la Junta de gobierno, Consejo de Patronato, Ponencia jurídica, Ponencia financiera y Ponencia social, figuran los nombres de las personalidades más esclarecidas de España. Entre esos nombres está el del disertante, Sr. Jordana.

He de rendir también un tributo de justicia a un Académico de mérito de esta Casa, verdadero apóstol, apóstol infatigable de la Previsión, el fundador, el alma del Instituto Nacional de Previsión, D. José Maluquer y Salvador, tan querido de todos vosotros.

Por este ligerísimo bosquejo que he hecho podéis comprender cuán amplio es el estadio del Instituto, y que no es mezquina la obra que hemos levantado por la virtualidad de nuestro propio esfuerzo. Mirémosla con amor, no para envanecernos de ella, sino para proseguirla con entusiasmo, porque el campo es muy dilatado y todavía queda mucho que hacer. Para conseguirlo hagamos uso de toda nuestra voluntad, de todos nuestros optimismos y que sea el lema de nuestra bandera estas palabras: «¡Adelante, y siempre adelante!» *(¡Muy bien! Prolongados aplausos.)*

CONFERENCIA

DE

D. LUIS JORDANA DE POZAS

Excelentísimo señor, señoras y señores:

TENGO por uno de los honores más grandes de mi vida el que en este momento recibo, hablando del Instituto Nacional de Previsión, en la Real Academia de Jurisprudencia, ante un público que no puede menos de imponerme, porque el más modesto de los que lo integran podría ocupar esta tribuna con méritos muy superiores a los míos.

La Academia y los seguros sociales.

Los recuerdos de esta Sala, para quien haya de hablar de seguros sociales, son, por sí solos, bastantes para turbar el ánimo y emocionar el corazón.

Entre los muros de esta casa han sido evocados los orígenes de la Previsión social española y expuestos paso a paso sus avances. Desde esta misma tribuna, D. José Maluquer, que se ha formado espiritualmente en esta Corporación y cuya vida académica cuenta cerca de los cincuenta años, evocó las figuras y los afanes de aquellos insignes patricios que fundaron en 1838 la Caja de Ahorros de Madrid, y de aquel otro Abogado holandés, Witt, iniciador de la Ciencia del seguro. En ella expuso, año tras año, el desarrollo de las instituciones y de los problemas relativos al seguro popular. Y en esta misma Real Academia se celebraron las sesiones de la Asamblea de Seguros sociales de 1917, en la cual se votó el principio de la obligatoriedad; se reunió en 1919 el Congreso internacional actuarial, y, bajo la presidencia de S. M. el Rey, se celebró, en 1923, la última de las sesiones estatutarias del Instituto Nacional de Previsión.

Utilidad de estas sesiones.

Es cierto, como ha dicho el ilustre General Marvá, acompañándolo de bondadosas palabras de presentación, que yo no sé agradecer bastante, porque cuanto mayor es la exageración en el elogio, más confunde a aquel sobre el cual recae, que a todos los caminantes resulta útil pararse de trecho en trecho

para contemplar y medir la vereda recorrida y comprobar si su camino es el derecho, el recto, el que conduce al logro de los ideales perseguidos. La utilidad de estas recapitulaciones, de estos balances o exámenes de conciencia periódicos, es mucho mayor aún en las Corporaciones que en los individuos, porque renovándose de continuo sus miembros, y variando sin cesar el ambiente en el cual se mueven, si no cuidan de mantener la unidad de su espíritu, la persistencia en su dirección, corren a cada momento el peligro de perder su tradición y su continuidad, que es como perder el alma.

Claro es que el acto presente no tiene el carácter de una sesión estatutaria como las que solemnemente se celebraron otros años en Madrid, San Sebastián, Barcelona, León y Sevilla. Bien lo pregona, por lo demás, la condición del designado para hablaros hoy. La imparcialidad del Instituto ha sido llevada a tal extremo, que confió el encargo de trazar una síntesis de su labor, precisamente a quien no ha tenido el honor de cooperar a ella sino últimamente y desde puesto insignificante; a quien, por tanto, no tiene otro título que el de ser uno entre los millares de discípulos y devotos de la previsión que el Instituto Nacional ha creado en España.

El error de esta designación procuraré suplirlo con una objetividad, con una ausencia de tono oratorio, con un propósito de esfumar la persona para dejar el paso a hechos y realidades, al cual conviene más la actitud del informante que la del orador.

***

Plan de discurso.

Vamos, en los contados minutos que me propongo usar de vuestra atención, a ver esquemáticamente, sintéticamente, qué es el Instituto Nacional de Previsión, qué ha hecho desde que fué fundado, cómo lo ha hecho, y, finalmente, si su actividad compara favorable o desfavorablemente con la que allende nuestras fronteras desarrollan instituciones oficiales análogas.

Qué es el Instituto Nacional de Previsión.

Lo que el Instituto Nacional de Previsión sea, es de todos conocido. Si alguna cosa hubiera habido que agregar, su prestigioso Presidente, en frases atinadas, breves y sugestivas,

acaba de decirla. Se trata de una institucion autónoma, creada por el Estado para regir todos los servicios intervencionistas en materia de seguros sociales y difundir e inculcar la previsión popular. Le dió vida la Ley que hoy conmemoramos justamente, porque ninguna otra ha resistido mejor la difícil prueba del transcurso de los años, sin necesidad de ser reformada.

La Ley de 27 de febrero de 1908 vino a poner término a una situación anormal y desairada. España era una excepción en Europa. Solamente ella y Turquía estaban faltas de un régimen legal de previsión.

Sus precedentes.

Y no es que en nuestra Patria hubiera faltado el sentimiento de la necesidad a que los seguros sociales responden. Por el contrario, en muchos de nuestros clásicos se observan el hondo amor, la caridad ardiente, la piedad profunda que les inspira la situación de los trabajadores desvalidos y, particularmente, de los viejos. Si acudimos al más grande de los ingenios españoles y a su obra inmortal, recordaréis fácilmente un episodio que así lo demuestra.

En el capítulo XXIV de la Segunda parte del *Ingenioso Hidalgo*, nos presenta Cervantes a Don Quijote, luego de la maravillosa aventura de la Cueva de Montesinos. Va por uno de esos caminos de España que Azorín ha pintado tan bien, y encuentra a un mancebito que va a la guerra, cantando. A la guerra le lleva su necesidad; si tuviera dineros, no fuera, en verdad..... Y Don Quijote traba luego conversación con él, y le dirige una larga serie de reflexiones y de consejos, en el curso de la cual encontramos estas palabras:

«Y advertid, hijo, que al soldado mejor le está el oler a pólvora que a algalia, y que si la vejez os coge en este honroso ejercicio, aunque sea lleno de heridas y estropeado o cojo, a lo menos no os podrá coger sin honra, y tal que no os la podrá menoscabar la pobreza; cuanto más ya se va dando orden cómo se entretengan y remedien los soldados viejos y estropeados, *porque no es bien que se haga con ellos lo que suelen hacer los que ahorran y dan libertad a sus negros, cuando ya son viejos y no pueden servir, que echándolos de casa con título de libres, los hacen esclavos de la hambre, de quien no piensan ahorrarse sino con la muerte.....*»

Es el mismo sentimiento y la misma reprobación que se encuentran en la base de las Leyes modernas de seguros sociales.

Pero aun cuando existía este anhelo de justicia y de remedio para las miserias producidas por las interrupciones en el trabajo de los asalariados, solamente había encarnado en instituciones empíricas, como los Montepíos y las Mutualidades, que no ofrecían sino un auxilio insuficiente y con facilidad claudicante. Mientras tanto, en Europa, en una carrera que ha sido llamada meteórica, surgía la idea de los seguros sociales y, en breves años, conquistaba a todas las naciones.

España no se incorporó a este movimiento hasta que surgieron la Caja provincial de Retiros para la Vejez e Inválidos del trabajo de Guipúzcoa, la Caja de Pensiones para la Vejez y de Ahorros de Barcelona y el Instituto Nacional de Previsión. La primera, en 1889; la segunda, en 1902, como consecuencia de una curiosa reacción de quienes comprendieron que aquellas turbas alocadas que promovieron las huelgas en la capital catalana recibían parte de su impulso de la falta de justicia social; el último, en 1908, si bien no comienza su obra hasta el año siguiente.

Etapas de su vida.

Los diez y seis años de vida del Instituto Nacional de Previsión comprenden una marcha progresiva, jalonada de fechas que conocéis bien todos. En 1910 (Real decreto de 5 de marzo) se le encomienda el estudio de los seguros populares de invalidez, enfermedad y maternidad, de vida, de paro involuntario, de retiros para los funcionarios públicos y el de la constitución de la Corporación Nacional de Actuarios. En 1911 (Real decreto de 7 de julio) se establecen las Mutualidades escolares. La llamada Ley de Autorizaciones (3 de marzo) de 1917 prescribe para las clases pasivas un régimen de concierto con el Instituto Nacional de Previsión, que vuelve a consignarse al siguiente año en la Ley de funcionarios. El Decreto-ley de 11 de marzo de 1919 crea el régimen obligatorio de retiros obreros, que entra en vigor en 1921 (Real decreto de 21 de enero); y en aquel mismo año (Real decreto de 20 de septiembre de 1919) se declara la obligatoriedad de las Mutualidades escolares; y (Real decreto de 20 de noviembre) «la experiencia de diez años de satisfactorio funcionamiento con que el Insti-

tuto Nacional de Previsión se ha captado la confianza de la opinión pública» decide al Gobierno a aprobar un plan comprensivo de todos los seguros de utilidad pública «con el carácter de especial afirmación y delimitación de sus servicios». El Real decreto de 21 de marzo de 1923 le encomienda la administración del subsidio de maternidad, encargándole el estudio de la implantación del seguro obligatorio del mismo nombre.

El Directorio Militar y el Instituto Nacional de Previsión.

El actual Gobierno cuenta con el Instituto Nacional de Previsión en dos ocasiones importantísimas. Es la Real orden de 12 de abril último, accediendo a sus peticiones y creando la Junta para el fomento de las Escuelas Nacionales, con el fin de que puedan invertirse algunos millones en remediar la escasez de edificios escolares. Y es, antes, el Estatuto municipal, esa constitución orgánica de la nueva España, en el que se reconocen y proclaman los deberes sociales de los Municipios, se menciona expresamente la legislación sobre los seguros sociales, se exige la colaboración de los Ayuntamientos para su eficacia, y se pone término a la situación desdichadísima de los viejos funcionarios municipales, ordenando el estudio de un Montepío Nacional Municipal que se está haciendo por el Instituto, al cual fué también confiado.

La obra del Instituto Nacional de Previsión.

Dentro de estas normas y de los cauces que le fijaban, ¿qué ha hecho el Instituto Nacional de Previsión?

Sería muy interesante poder narrar aquí la historia interna, día a día, hora por hora: la de los afanes, las amarguras y las satisfacciones; aquel laborar sin descanso, aquel viajar sin reposo, aquella tensión de la lucha constante en que un puñado de hombres beneméritos ha ido gastando sus energías, algunos de ellos (dígalo el recuerdo de D. Rafael Salillas y de D. Federico Shaw) rindiendo su vida, y otros viendo cómo su cabeza encanecía, sin que por eso sintiera su corazón el frío de la nieve. Que no menos fué preciso para convertir un país de 22 millones de almas, en que apenas si alguien sabía lo que era la previsión social, en uno de los que hoy van a la cabeza en cuanto a los resultados de los esfuerzos hechos, ya que no en cuanto a los medios económicos de que puede disponer para progresar en ese camino.

Esa narración sería prematura y, por falta de tiempo, imposible. Pero como existe para estos casos, cuando se quiere abreviar, un medio magnífico, consistente en sustituír la palabra por las cifras, haré uso de aquel imperativo que un insigne escritor español pone como lema de la más atractiva de sus obras: «No alabes nada. No exaltes nada. Pesa, cuenta, mide.» Veamos, pues, en cifras, qué es lo que el Instituto Nacional de Previsión había hecho hasta el 31 de diciembre de 1924.

Régimen de libertad subsidiada.

Las operaciones primitivas del Instituto Nacional de Previsión fueron las de constitución de pensiones con un régimen de libertad subsidiada, es decir, un régimen voluntario para los asegurados, pero de obligatoria bonificación por parte del Estado. Este régimen, inaugurado en 1909, continúa hoy. En 31 de diciembre de 1924 había sido utilizado por 101.845 personas, a cuyo favor existían otras tantas libretas expedidas, en las que se habían ingresado cuotas por valor de 10.128.735,78 pesetas.

Seguro infantil.

Dentro de ese régimen de libertad subsidiada, pero con características singulares, existe desde el año 1911, confiado al Instituto, el seguro infantil. El desarrollo del seguro infantil es una de las obras más maravillosas que se han efectuado en nuestro país. Significa que, para enseñar a los niños la previsión, que es una virtud, es decir, un hábito bueno, y que, como tal hábito, solamente se adquiere practicándolo, hay que hacerles entender, practicar y administrar el seguro por ellos mismos. El instrumento de esta enseñanza práctica es la Mutualidad escolar.

Estas Asociaciones de niños para practicar, entre otras finalidades, el seguro de vejez, comprenden cientos de miles de cuentas de una importancia mínima (el promedio es de 21 pesetas por libreta), a las cuales atiende el Instituto de Previsión con el mismo rigor técnico e idéntica atención que si se tratara de grandes operaciones de seguro de vida.

Mutualidades escolares.

Las Mutualidades escolares se establecieron en España el año 1911. Anteriormente lo habían sido en Francia, Bélgica e Italia, pero su desarrollo ha sido en nuestra patria incomparablemente más rápido que en aquellos otros países. A las doce

años de iniciarse su propagación existían en Francia 2.772 Mutualidades; en Bélgica, 744; en Italia, 986. En el mismo plazo, España contaba con 4.746 Mutualidades escolares. ¡Buena lección para los eternos menospreciadores del esfuerzo español!

Estas 4.746 Mutualidades tenían más de 300.000 operaciones iniciales de seguro infantil. La recaudación por Mutualidades y operaciones asisladas de seguro infantil ascendió, en la fecha a que nos venimos refiriendo, a 6.473.361,96 pesetas.

El régimen obligatorio de retiros obreros fué confiado al Instituto en el año 1919. Se implantó bien promediado ya el año 1921, y, de hecho, comenzó a practicarse en las diversas regiones con el año 1922. En tres años de aplicación han afiliado a sus trabajadores en este régimen 74.872 patronos. Tienen cuentas de seguro de vejez 1.635.150 obreros. La recaudación por imposiciones patronales importa 71.329.175,70 pesetas. Si a esta cifra acumulamos el importe de las bonificaciones del Estado, obtendremos la cifra aproximada de 95.105.466 pesetas, que era, en la fecha indicada, el tesoro que garantizaba el mínimum de necesidades de los trabajadores cuando lleguen a la ancianidad. De hecho, teniendo en cuenta que han pasado dos meses después de ultimada la estadística anterior, el patrimonio de las clases trabajadoras para la vejez rebasa hoy los 100 millones de pesetas.

Subsidio de Maternidad

El año 1923 se establece el subsidio de Maternidad, pródromo, preparación del seguro de Maternidad. Consiste en un auxilio de 50 pesetas que se entrega a cada madre parturienta obrera, con la obligación de observar el descanso antes y después del parto, recibir asistencia facultativa y no abandonar al recién nacido. Confiado el cumplimiento de esta disposición de agosto de 1923 al Instituto de Previsión, hasta fin del año siguiente han sido 6.771 madres las que, en tan breve tiempo, han recibido este auxilio del Estado, las que han visto que la patria se asociaba en aquel momento vital para ellas y para sus hijos a su propio afán y les aportaba el socorro mínimo preciso para garantizar la vida del hijo y la salud de la madre.

Inversiones sociales.

Estos fondos, recaudados por tan varios conceptos, por

exigencias que la garantía de su seguridad impone, es claro que, en su mayor parte, han de estar invertidos en valores de máxima estabilidad, en valores del Estado. Y no es esta la menor de las ventajas de un régimen legal de seguros sociales que ha podido acudir a las emisiones de Deuda del Estado, ofreciéndole un apoyo de gran valor. Pero en otra parte, han de invertirse en cegar las mismas fuentes de los males que combaten, en evitar que la enfermedad curable, la miseria, la falta de cultura, la insalubridad de las viviendas, acrezca y agudice los males de la vejez desvalida. Estas son las llamadas inversiones sociales.

Falta el tiempo para reseñar y detallar estas inversiones. Solamente las que viene practicando la Caja de Cataluña tienen importancia suficiente para ser objeto de varias conferencias como esta, en las cuales sería empresa sencilla la de suscitar en los oyentes el escalofrío de la emoción. El Asilo de Ciegas de Santa Lucía, las Escuelas para ciegos y sordomudos, la Obra de los Homenajes a la vejez, el Instituto de la Mujer que trabaja (complejo admirable de instituciones sanitarias, de enseñanza, de refugio y auxilio para la mujer), los Hospitales y Sanatorios que se están edificando o proyectando, son ejemplos vivos de esta clase de inversiones.

El ejemplo de Salamanca.

En otras regiones se han invertido fondos considerables en casas baratas, en edificios escolares, etc. Tomemos, sin embargo, como ejemplo una de las Cajas más modestas: la de Salamanca, Avila y Zamora, territorio pequeño, provincias pobres. ¿Sabéis lo que ha hecho esta Caja desde que, por iniciativa suya, concedió el Estado autorización para invertir fondos de previsión en construír escuelas? Aun no ha transcurrido un año, y en ese tiempo están en construcción edificios para veinticuatro Escuelas, otros cincuenta serán subastados antes del mes de junio próximo, y, además, se han construído dos cementerios, se ha llevado a cabo el abastecimiento de aguas en un pueblo y están proyectadas varias obras municipales del mismo género.

La décima parte de la población, asegurada.

Hagamos ahora un esfuerzo para sintetizar la obra del Instituto Nacional de Previsión. Sumemos las cifras de asegurados en el régimen de libertad subsidiada, en el de seguro infan-

til, en el de retiros obreros, en el de maternidad. He aquí el resultado: 2.043.756 españoles tienen una cuenta personal, abierta a su nombre, en el Instituto Nacional de Previsión. Aumentando las afiliaciones de los dos primeros meses del año actual, resulta que *de cada diez personas que viven en territorio español, hombres y mujeres, niños o adultos, nacionales o extranjeros, una está asegurada en el Instituto Nacional de Previsión.*

*
* *

Los métodos

Y esto que ha hecho el Instituto, ¿cómo lo ha hecho? Porque, muchas veces, más interesante que la meta es el camino mismo, más importante que la obra realizada es la manera como se cumplió. El método importa, cuando menos, tanto como el resultado. Es ahí donde verdaderamente se muestra el alma de la institución. En ese punto se descubre el secreto del triunfo o del fracaso. Es la conducta, la manera de hacer, lo que caracteriza e integra una política social. Y desde su origen, esta Corporación ha obrado ateniéndose a una serie de normas y convicciones que no se encuentran expresas en su Ley orgánica, a la cual precedieron, puesto que eran otras tantas convicciones de los inspiradores de ella, pero que resplandecen limpia y claramente en sus actos.

Sus características.

En un acto solemne, celebrado ante el Rey en este mismo salón, decía el General Marvá que la política del Instituto, política de suma equidad, de justo equilibrio y de indeclinable rectitud, debía ser la causa de la general simpatía con que le honraban todos los elementos de la sociedad española. En otra ocasión apunté, como características fundamentales de la acción del Instituto, una gran fe en la virtualidad de la enseñanza y en la vitalidad del país, unidas a un concepto artístico de engranaje de órganos ponderadamente autónomos. Mas esta política social de la previsión española, ¿en qué consiste? ¿Cuáles han sido sus normas inspiradoras? Véamoslo primero en su organización. Sigamos observando luego en su actividad.

Política de integración regional.

En cuanto a la organización, lo que primeramente resplandece es la que denominó Maluquer política de integración regional.

El Instituto Nacional de Previsión había de actuar en un país que entre sus grandes excelencias, y quizá también entre sus grandes inconvenientes, tiene una rica variedad. Ningún otro, entre los de sú extensión, presenta los contrastes de esta tierra hispana, en la que se encuentran el alma del Norte y el alma del Sur, en que se dan las nieves perpetuas y, cercanos, los paisajes eternamente sonrientes; climas extremados, estepas y desiertos, junto a huertas de asombrosa fertilidad: contrastes que no pueden menos de influír en la psicología, en la historia, en la manera de ser de los españoles. De donde una serie inagotable de problemas para el gobernante. Uno de ellos, el de la organización territorial, común a todos los servicios públicos que necesitan la colaboración activa de los interesados.

El Instituto, ante este problema, ha seguido una política de integración regional, política consistente en un esfuerzo para respetar y comprender las modalidades, para apreciar y utilizar las buenas cualidades de cada región y aun de cada comarca. Allí donde existía, como en Guipúzcoa y Cataluña, una organización para los mismos fines del Instituto, en vez de luchar por la supremacía, se procuró, y fácilmente se obtuvo, una inteligencia para el ideal común; allí donde encontró un germen, por modesto que fuese, de algo original, típico y aprovechable para la difusión o la práctica de los seguros sociales, puso todo su empeño en descubrirlo, en caracterizarlo, en enaltecerlo y en propagarlo, como muestran los Cotos sociales de Previsión, originados en una idea de Costa, sugerida por la contemplación de realidades aragonesas.

Las Cajas colaboradoras.

En el momento de la organización del régimen obligatorio de retiros obreros, cuando el Instituto Nacional de Previsión pudo sufrir (yo creo que no llegó a sentirla) aquella gran tentación del poder, que a tantos otros hizo sucumbir, fiel a esta política, se dedicó a completar el mapa regional de España, avivando realidades enterradas o dormidas, que pudieran ser base de otras tantas instituciones autónomas, colaboradoras de su labor. Hoy existen diez y nueve regiones, cada una de las cuales tiene su Caja colaboradora, autónoma, con su organización y su modalidad privativas y adaptadas a la manera de ser del país.

El reaseguro, lazo de unión.

Estas Cajas habían de estar unidas. ¿Cómo? No por la imposición de la Autoridad, ni por una jerarquía ficticia, ni por una tutela deprimente, sino por un lazo técnico. Y el reaseguro de una parte de las operaciones es el lazo técnico que une a las Cajas con el Instituto. Rasgo privativo de España, original de nuestro régimen legal de previsión. De ahí esa armonía que de tal manera contrasta con lo que sucede en otros órdenes de servicios. Ese es el secreto de que, como se ha dicho en todas partes, y siempre con aplauso, el Instituto Nacional de Previsión sea catalán en Barcelona, aragonés en Zaragoza, andaluz en Sevilla y español siempre.

Política de cordia atracción.

Esta política de atracción, de cordialidad, de respeto a las realidades más variadas y de comprensión de todos los ideales lícitos, ha sido seguida respecto de las clases sociales y de las opiniones como respecto de las regiones y las comarcas.

En cuanto a los diversos sectores de opinión, citaré el testimonio de un autor francés, Angel Marvaud, que exclama: «¡Hermoso ejemplo el que ofrece en España la preparación de las Leyes obreras mediante la colaboración de elementos monárquicos o republicanos, católicos y librepensadores, gubernamentales y socialistas!»

Abundan, en los anales de la previsión española, ejemplos para ilustrar esta cordial e inteligente coincidencia de los sectores más opuestos. Es el inolvidable primer Presidente del Instituto, D. Eduardo Dato, aclamado por los obreros socialistas en la Casa del Pueblo valenciana el año 1910. Es el Vizconde de Eza aplaudido en la Casa del Pueblo de Madrid el año 1913. Son la multitud de actos celebrados en pro de los seguros sociales, y muchas veces en estrecha colaboración, por los obreros católicos y los socialistas, por los sociólogos y los políticos de las más opuestas tendencias.

En lo que a las clases sociales respecta, la política seguida ha sido idéntica. Patronos y obreros, Magisterio, Profesorado, Ejército, Clero, Clases sanitarias, Ingenieros, todos han sido atendidos, estimulados, atraídos y utilizados para esta obra común.

La Comisión paritaria.

El tiempo avanza, y es punto menos que imposible ni siquiera la cita de los infinitos ejemplos que podría aducir en

prueba de asertos tan notorios, por otra parte. No puedo eludir, sin embargo, el recuerdo de la Comisión Nacional Paritaria, compuesta de patronos y obreros, en cuya designación no intervino el Instituto, cada uno de los cuales tiene una procedencia, una profesión y una opinión, y que, sin embargo, hasta la fecha no ha adoptado ningún acuerdo que no haya sido por unanimidad.

Espíritu de la obra de la previsión española que ha sido proyectado hasta sobre las Cortes, porque cuando éstas discutieron proyectos relacionados con los seguros sociales, por lo común, el acuerdo votado ha sido también unánime.

Seguro técnico.

Otra norma básica de la organización de los seguros sociales en España ha sido la de fundarlos en la técnica, en la ciencia actuarial. Las primeras palabras que se pronunciaron en un acto público del Instituto Nacional de Previsión fueron las de su primer Presidente, dirigidas a S. M. el Rey, que había ido a inaugurar el local en que había de instalarse la nueva entidad. Y fueron éstas: «Significa la Ley española de 27 de febrero de 1908 un complejo problema de la política social contemporánea, reducido a una concisa fórmula algebraica. Al promulgar como Ley del Estado la doctrina matemática del seguro, ha convertido V. M. las vagas aspiraciones de la pensión de retiro obrero en las precisas modalidades de la renta vitalicia diferida.»

Valor y coste del tecnicismo.

El Instituto ha sido siempre fiel a este primer propósito, no obstante haber sido este uno de sus rasgos peor comprendidos y por el que ha recibido más ataques. Porque el tecnicismo tiene un gran valor, pero tiene también un coste. Y, sobre todo, exige un cierto grado de cultura para comprenderlo y estimarlo.

En todas partes, el seguro técnico ha sido objeto de las ciegas acometidas del vulgo, que lo criticaba y lo critica porque ese tecnicismo se consideraba un estorbo molesto, una complicación innecesaria, algo enojoso y de posible eliminación. Hay gentes que tienen la idea de que el seguro social no debe ser más que una mesa con dos cajones, en uno de los cuales se deposita el dinero recaudado, para pasarlo al otro a medida que de él han de sacarse las pensiones para los viejos. No ofre-

ce duda que así se simplifica todo extraordinariamente. Sobran los cálculos y las tablas, sobran las fichas y los expedientes, sobra el personal y el material. Lo que ocurre es que, con todo eso, desaparece el mismo seguro y queda tan sólo aquel estéril empirismo, padre prolífico de las más disparatadas ilusiones como de los más terribles y fatales desengaños.

Por eso, el Instituto no ha pensado jamás en procedimiento alguno que eliminara la virtud educativa de la previsión o que borrase la figura del asegurado, que tiene su cuenta abierta y conserva su personalidad desde el momento de la primera imposición, por modesta que ella sea, hasta el de su muerte o el pago del capital a sus derechohabientes. Ese tecnicismo requiere una actividad, impone una complicación relativa, exige un esfuerzo mayor; pero sin ellos, España sería el único país europeo carente de un seguro técnico. Tendríamos un sistema de asistencia pública, más o menos extenso, pero no un régimen de previsión. Y ¿quién ignora la diferencia que va de un asilado a un rentista?

Límites del tecnicismo.

Mas del respeto a la superstición hay gran distancia. El Instituto ha sido respetuoso con el tecnicismo, pero no siervo de él. Su complejidad y su coste tienen límites bien marcados.

Ejemplo de la cuota media.

La devoción del Instituto al tecnicismo no ha sido tan grande, tan rígida, que le haya impedido realizar grandes y fructuosos esfuerzos para simplificar este procedimiento, necesariamente complicado. Sirva de muestra lo ocurrido, en cuanto al retiro obrero, con la cuota media. Cuando se estaba preparando la implantación del seguro obligatorio de vejez, decían los actuarios que no había posibilidad de un seguro técnico, según el sistema de capitalización, si se prescindía de la relación entre la cuota y la edad del asegurado. Los conocedores de la realidad agrícola e industrial española estaban contestes en afirmar que si cada patrono, cuando hubiera de pagar la cuota para el retiro de sus obreros, había de consultar una tarifa y pagar una cuota distinta por cada uno de ellos, el cumplimiento de la Ley sería imposible, y, además, siendo mayor la cuota para los viejos, equivaldría a establecer una prima para el empleo de los más jóvenes. En aquella pugna

de la realidad con la ciencia, hizo ésta un esfuerzo, y de él resultó la cuota media, rasgo original del régimen español de retiros obreros, que, dentro de su carácter técnico, permite la simplificación máxima de que los patronos paguen la misma cuota por todos sus obreros, estableciendo entre todos ellos una gran mutualidad, mediante la cual los más jóvenes cooperan a costear la pensión de los más viejos.

Limitación de los gastos.

Ni ha de creerse que el coste del tecnicismo es ilimitado o excesivo. Hay quienes aparentan ignorar que el Instituto y sus Cajas colaboradoras no pueden invertir en sus gastos totales más que el producto de un recargo sobre las primas o cuotas, fijado por el Gobierno, y de cuantía tan modesta que, aun después de su elevación transitoria, compara favorablemente con el de cualquier Compañía mercantil y con el coste efectivo de la simple recaudación de las contribuciones e impuestos.

Respeto a las actividades libres

Finalmente, entre las normas seguidas por el Instituto de Previsión, en la fase orgánica, no puede omitirse aquella por la cual huyó siempre de absorber, de suprimir y hasta de competir con los organismos, privados o públicos, que laboran en el mismo campo. En dos ocasiones relevantes, una de ellas anterior a la Ley de 1908, se procuró atraer a las Cajas de Ahorros y Montes de Piedad, de tan brillante historia, al campo del seguro social, y siempre se mantuvieron con ellas relaciones cordialísimas. Cuantas preeminencias y ventajas confirió el Estado al Instituto, pidió éste y obtuvo para las que, con su conformidad, fueron declaradas entidades similares del mismo. Jamás pretendió ni aconsejó el monopolio del seguro de vida, no obstante los ejemplos de Italia y de alguna República americana. Y en sus Asambleas y proyectos requirió la colaboración y respetó el campo propio del seguro libre.

Si de la organización pasamos a la actividad, ¿cuáles han sido las normas directrices del Instituto Nacional de Previsión?

Primacía de la costumbre sobre la Ley.

La que primeramente se descubre es la convicción de que la costumbre es superior a la Ley, por lo cual importa más crear hábitos que preparar proyectos legislativos. Desde sus primeros pasos, la Previsión social en España ha preferido ser una realidad sin Ley a encarnar en una Ley sin realidad, puesto que las Leyes no la tienen sino por su observancia, que de-

pende de que el súbdito esté capacitado para comprenderla y adquiera prontamente el hábito de cumplirla. Ninguna finalidad ha sido preferida a la de la enseñanza de la previsión mediante la palabra y el hecho. Por los hechos, en las Mutualidades escolares a que antes nos hemos referido. Por la palabra, haciendo del kilométrico un resorte de política social, organizando miles de actos públicos y difundiendo en cientos de miles de ejemplares, gratuitamente distribuídos, los más variados estudios relativos a los seguros sociales.

En busca de la emoción.

Además de este derroche de actos y de energías para llegar hasta los últimos rincones de la Península, el Instituto ha seguido otra táctica particularmente curiosa. Desconfiando de la potencia de atracción del tecnicismo sobre mentes poco cultivadas, y buscando también un aguijón para esa ardua labor de la enseñanza, particularmente penosa, ha querido aliar a la técnica la emoción y el sentimiento. De esta manera hemos procurado alumbrar las fuentes de la emoción, sin la que la vida nada vale, según frase de un poeta contemporáneo; y hemos llamado al sentimiento allí donde no bastaba apelar a la inteligencia.

Refiriéndose a esta política del sentimiento, evocaba Maluquer el recuerdo de Alfonso VII, allegando los medios políticos y militares para la conquista de Almería, pero encomendando, a la vez, al trovador Marcabrú la creación de un estado sentimental favorable a la empresa. En nuestros días se olvida demasiado la función pública de los trovadores.

«Hemos hallado en toda España—decía el Consejero-Delegado del Instituto—que, así como habéis visto territorios sedientos de agua que los fertilice, hay grandes multitudes, en todas las clases sociales, en todas las regiones, sedientas de cordialidad, de trato de sincero afecto y sensibles al mismo.»

Los Homenajes a la Vejez.

Por este impulso creó la Caja catalana, y amparó y difundió el Instituto, la hermosa obra de los Homenajes a la Vejez, mediante la cual la infancia aprende a honrar a los ancianos y generosamente se atiende a las necesidades de éstos, mediante pensiones inmediatas que remedien en parte el tardío establecimiento del seguro obligatorio de retiro.

El número de ancianos

Obra esta de los Homenajes a la Vejez que ha servido ade-

más para desvanecer experimentalmente esa idea tan repetida de que los trabajadores no llegan a viejos, de que hay pocos trabajadores sexagenarios. Hay muchísimos ancianos desvalidos, después de una larga vida de trabajo. Lo que sucede es que esos miles de millares de viejos están ocultos por sus achaques y por nuestras crueldades. Yacen, unos, en los lechos del hospital; gimen, otros, sometidos a la fría disciplina de los asilos; arrastran muchos sus débiles piernas de pueblo en pueblo, buscando una caridad libre del peligro de la «recogida gubernativa» que les acecha en las grandes ciudades; esperan los demás su deseado fin junto al fuego, dentro del hogar en donde impacientemente se les soporta, haciéndoles pagar en desdenes y brusquedades la comida indispensable para su sustento.

Cuando la sociedad era más cristiana, había más viejos, porque no se rehuía su vista. Nuestra época odia todo lo que, con su ramplón criterio egoísta, considera feo o desagradable; lo que le recuerda con excesiva crudeza las grandes injusticias que en ella se cometen. Ha creado el viejo verde, pero recluye al viejo cano y pobre. ¡Y luego, cuando un retoño de amor quiere asegurarles un vivir digno e independiente, entonces dice que no hay viejos!

Por otros muchos caminos se ha ido a buscar esta emoción. Ha sido, en Vizcaya, la iniciativa de la fundación Trueba; y en Cataluña, el drama *Els Vells*, de Ignacio Iglesias; y allá, en la Marina de Levante, que estos días va describiendo, con prosa magnífica, Gabriel Miró, acordándose el Instituto de que hay un admirable Sanatorio de leprosos, en que también se encuentra el dolor máximo de los niños enfermos, ha creado en Fontilles una Mutualidad escolar de niños leprosos. Los ejemplos podrían multiplicarse.

Ejemplaridad.

Acicate de este sentimiento ha sido la ejemplaridad. Mediante la Hucha de honor, concedida en concurso anual a las Mutualidades escolares; mediante el premio a los patronos anticipados al régimen obligatorio; otorgando la Medalla de Previsión a los colaboradores excepcionales de la obra común, y por otros muchos medios, el Instituto ha convertido en un ejemplo cada caso digno de imitación.

Obligatoriedad mitigada.

En íntima conexión con aquella primacía de la costumbre

sobre la Ley a que antes me referí está la manera mitigada como el Instituto de Previsión usó de la obligatoriedad.

Vivimos tiempos en que se prefiere la coacción al convencimiento. La centralización completa de toda la fuerza coactiva en manos del Estado ha hecho casi imposible la resistencia victoriosa. Y el imperio de una moral que atiende más a los resultados que a los medios, y de una opinión que busca la eficacia antes que la justicia, ha favorecido el menosprecio de la persuasión, que es enseñanza, y el enaltecimiento de la obligación, que es imperio. El fenómeno ha ganado también el campo social y trastornado muchas cabezas.

Y ciertamente que la obligación es útil. Sólo con ella puede vencerse la resistencia de los que tienen oídos y no oyen, de los que tienen ojos y no ven, de los que viven en una imprevisión habitual e irredimible. Pero ¡terrible equivocación la de aquellos que solamente en la fuerza confíen! El más fuerte de los tiranos no ha podido sostenerse un minuto sino porque un núcleo poderoso obedecía voluntariamente sus órdenes. Cuanto más amplio sea el número de los que cumplen voluntariamente la ley obligatoria, más verdaderamente obligatoria será ésta. Por manera que un estadista prudente sabe que la obligación es nula sin la devoción, y que si coactivamente puede generalizarse a todos una práctica o precepto cumplido por muchos, no es la fuerza buen medio para imponer lo que pocos conocen y casi ninguno practica.

Escalonamiento de la obligación.

El Instituto Nacional de Previsión ha tenido muy en cuenta estas ideas. Antes de gestionar la imposición de un seguro como obligatorio, lo ha hecho preceder de un período en que la enseñanza, la propaganda, el llamamiento a la convicción han sido constantes. Y sólo cuando existía una masa considerable de personas que voluntariamente lo practicaban ha extendido obligatoriamente a los demás lo que la experiencia había aprobado como bueno.

Así se ha hecho con el seguro de vejez. Comenzó por imponerse la obligación de bonificar las imposiciones el propio Estado. Años después, la cotización se ha hecho obligatoria para los patronos, cuando cientos de ellos se habían comprometido voluntariamente a bonificar las imqosiciones de sus

obreros. Y en un tercer período se impondrá también la obligatoriedad a los obreros. ¿Cuándo? Cuando exista un núcleo importante de obreros que voluntariamente coticen.

El sistema de mejoras.

Este núcleo es, por cierto, cada día más numeroso. A esta misma hora quizás el Sr. Maluquer desarrolla en el Ateneo Igualadino una de sus admirables lecciones, dedicada al sistema de mejoras del retiro obligatorio, para la que ha sistematizado una serie de datos que demuestran de qué manera el régimen de mejoras, es decir, la aportación voluntaria de cuotas obreras a la cuenta de su retiro, se va extendiendo en España.

Ejemplos de cotización obrera.

No voy a fatigaros (pesa sobre mí la preocupación de que para todos vosotros, y especialmente para quien nos preside, los minutos son preciosos) con la lectura de estos datos, que serán publicados. Pero sí diré que en todas las regiones se practica el régimen de mejoras; que en la de Vizcaya existen abiertas 1.650 cuentas individuales, en las que se imponen voluntariamente unas 24.000 pesetas al año; que solamente en Sitges, y en un solo día (el 24 de octubre último), se registraron 22 anticipaciones de la edad de retiro mediante el pago voluntario de las cuotas precisas, y que existen muchos casos en que las pensiones constituídas pasan de 1.000 pesetas, y el capital-herencia de 5.000, pudiendo servir de ejemplo la fábrica de la Cristalera Española, en Arija (Burgos), que comprende a 300 obreros.

La intensificación de la propaganda de este régimen de mejoras es actualmente una de las preocupaciones del Instituto y de sus Cajas colaboradoras, eficazmente auxiliados por la espontánea cooperación de elementos obreros de todas las tendencias.

Y, sin embargo, del hecho de que el obrero no cotice obligatoriamente se hace un arma contra nuestro régimen de retiros obreros, de este régimen paradojal, combatido simultáneamente por ser obligatorio y por no serlo en absoluto. Los que tal hacen no tienen en cuenta esta política prudente de no obligar cuando la obligación no ha de ser cumplida. Precisamente una de las causas de la crisis universal de la autoridad política ha sido el abuso del Poder, puesto al servicio de lo que no

estaba justificado o no había sido precedido de una labor de convencimiento, de enseñanza y de apostolado.

El Instituto Nacional de Previsión ha sido objeto de ataques y críticas, no siempre ecuánimes. Jamás se ha lamentado de ello. Nada más triste para una institución social que pasar desapercibida, sin que nadie se ocupe de su labor para bien ni mal. Lejos de quejarse de ser criticado, ha buscado siempre la discusión y afrontado la polémica. En ocasiones, cuando no aparecía francamente, la ha provocado en aquellos medios en donde presumía un descontento o una incomprensión. Aceptación de la crítica.

Típico ejemplo de esta conducta lo ofrece el Congreso de Ingeniería, celebrado en Madrid en noviembre de 1919. Impugnado en él por algún congresista el sistema de capitalización adoptado para el régimen de retiros obreros, el Instituto Nacional de Previsión, lejos de rehuír la polémica o de escudarse con su carácter de Corporación oficial, aceptó que fuese nombrada, por la Sección correspondiente del Congreso, una Ponencia técnica, formada por diez y nueve personas de las diversas ramas de la Ingeniería, y representantes patronales, obreros y del Seguro. Formaba parte de ella un solo representante del Instituto. Y esta Ponencia, tras detenido estudio, votó por gran mayoría la superioridad del sistema de capitalización seguido por la Ley española. El Congreso de Ingeniería.

Del mismo modo, durante el Congreso Patronal de Vigo, como en la Asamblea de Bilbao, se instó persistentemente a los que entonces manifestaban su discrepancia con el régimen implantado para que vinieran a discutir honrada y lealmente alrededor de una mesa. Y en la Conferencia Nacional de Barcelona se ha discutido con los representantes de las clases sanitarias y de las Mutualidades para los riesgos de enfermedad, invalidez y maternidad. Y en la de Burgos se ha sometido a estudio detenido, colaborando los representantes de las clases agrarias, las dificultades para la afiliación de los obreros agrícolas. Esta conducta fué constante. La misma preparación del proyecto de Ley y de Reglamento para el retiro obrero, mediante las Ponencias y Colaboraciones nacional y regionales, lo ilustra suficientemente. Otros ejemplos.

Ahora bien: la aceptación de toda polémica significa una La ley de la discusión.

gran cosa. Supone que los que se pliegan a la discusión defienden las propias convicciones, pero reconocen la buena fe de los contradictores y la posibilidad de ser vencidos en la lucha y de recoger las consecuencias de la derrota o de la victoria. Significa el respeto a las opiniones ajenas, el reconocimiento del derecho a la crítica y la publicidad de los propósitos y de las razones en que se fundan. En esta labor se consume, es verdad, un esfuerzo de que difícilmente os formaréis idea, pero sus frutos son espléndidos. Gracias a ella se desvanecen oposiciones infundadas o se desacreditan ataques movidos por un interés que no tiene nada de común con el de la verdad. Y muchas veces se recogen sugestiones acertadas o se rectifican proyectos perfectibles.

Los que no se enteran.

Por desgracia, esta fe en la discusión y aquella publicidad y propaganda constantes encuentran un límite en la impenetrabilidad de los que deciden no enterarse. De nada sirve que las gentes sepan leer si no leen. Inútil resulta la publicación gratuita y abundante de hechos y razones para los que renuncian a utilizarla. La serie de folletos y publicaciones del Instituto comprende cientos de miles de ejemplares y se envía gratuitamente a todos los que la piden y a muchos que no piensan en reclamarla. Y, sin embargo, constantemente vemos resurgir tópicos que en esas publicaciones fueron refutados de modo palmario y evidente. Tal ocurre con el argumento de la mezquindad de la pensión diaria de una peseta a los sesenta y cinco años.

La mezquindad de la pensión.

De nada sirve que el Instituto haya afirmado que la pensión de 365 pesetas a los sesenta y cinco años es una pensión *mínima*, calculada con las máximas precauciones impuestas por la carencia de tablas de mortalidad españolas y por la existencia en estos primeros años de un gran número de asegurados de edad avanzada; que se haya demostrado que esta pensión mínima se refiere a un período transitorio inicial, en que el obrero no cotiza obligatoriamente, mientras que todas las legislaciones con las cuales se compara la nuestra están basadas en la triple contribución del patrono, del obrero y del Estado; que sin modificar las bases técnicas actuales, si el obrero cotiza como en esos otros países, y como voluntaria-

mente lo va haciendo en el nuestro, cuando todos los obreros ingresen en el régimen a los diez y seis años, la pensión será, no de 1 peseta, sino de 4,36 pesetas diarias; que si, como es probable, las tablas utilizadas suponen una mortalidad menor de la real, quedará un sobrante necesariamente invertido en aumentar las pensiones de los que sobrevivan; que si se mantiene el actual rendimiento de las inversiones, aumentaría asimismo el capital acumulado, permitiendo fijar un interés mayor para el cálculo de las pensiones, las que resultarían incrementadas considerablemente. De nada sirve todo esto, repetido en publicaciones como las *Acotaciones al régimen legal de retiros obreros*, del benemérito D. Severino Aznar. ¡Es tan sencillo prescindir de cifras y de cálculos y dedicarse a sembrar ilusiones desmedidas, mientras se cuenta interiormente con la previsión del fabulista: «En diez años de plazo que tenemos, el rey, el burro o yo nos moriremos!»

Política española.

El amor a lo nuestro, el fomento de lo español, fué también una de las directrices de la acción del Instituto. Cuando pudo adoptar una iniciativa española, no acudió a buscarla al Extranjero. Conducta poco frecuente en materias sociales. De esta manera, si Bélgica creó la libreta municipal de ahorro, España vió surgir la iniciativa de la libreta municipal de retiro, propagada por el Instituto y recomendada por el Gobierno. En las oficinas del Instituto se aplicaron por vez primera a las operaciones de Previsión los métodos de identificación dactilar perfeccionados por el inolvidable Olóriz. La iniciativa catalana de los homenajes a la vejez recibió inmediato y caluroso estímulo y propaganda. Una idea de Costa, ilustrada con la interesante realidad colectivista de muchas comarcas españolas, engendró los Cotos Sociales de Previsión, alabados por el Instituto Internacional de Agricultura de Roma, y en los cuales el trabajo colectivo de los asociados proporciona los fondos para pagar las cuotas de sus libretas de retiro; Cotos que tienen múltiples variedades (agrícolas, ganaderos, forestales, apícolas, pescadores), y para cuya propagación elaboró el Instituto un proyecto de Ley hace tiempo publicado. Anteriormente quedan mencionados otros rasgos originales de la previsión española, como la aplicación del reaseguro para enlazar las Cajas autónomas y el establecimiento de la cuota media.

Esta fe en la fecundidad creadora de España, favorecida por un estudio profundo y sistemático de todas las realidades vivas, ha engendrado una legislación adaptada a las necesidades y a la manera de ser del país.

Preocupación la del españolismo que no le impidió mirar más allá de las fronteras y mantenerse en un contacto frecuente con las instituciones similares del Extranjero, en el que era atentamente seguido el movimiento de la previsión social.

Iniciativas internacionales.

También en este orden internacional cuenta el Instituto con iniciativas dignas de mención. Ninguna tan interesante como la de extender sistemáticamente todos los beneficios del derecho español de la Previsión a los obreros portugueses e iberoamericanos, sin exigir la reciprocidad ni haber previamente hecho valer esta concesión. Precepto que, cuando ha sido conocido, como lo fué en Portugal y en la República Argentina en señaladas ocasiones, motivó sinceras alabanzas a lo que constituye un germen de derecho social común a la raza hispana. El proyecto de Unión internacional del Seguro, aquí expuesto por el Sr. Maluquer y que ha merecido alabanzas de eximios actuarios e internacionalistas extranjeros; la participación activa en los Congresos actuariales de Seguros sociales y de Legislación del trabajo; la información sistemática de las leyes y organismos de países extraños, contenida en la colección de los *Anales*, son otras tantas muestras de este interés con que siempre fué mirado el desenvolvimiento de los seguros sociales en todo el mundo. Ahora mismo, ante la información que sobre el estado de los seguros sociales se propone practicar la Conferencia internacional del Trabajo, el Instituto se apresta a ofrecer al Gobierno medios eficaces para que la obra oficial de la previsión española pueda ser apreciada en cuanto vale y significa.

Continuidad de progreso.

El Instituto, en fin, ha sido constante, pero ha sido prudente. Ni se dejó invadir por pesimismos sistemáticos, ni se sugestionó con utópicas aspiraciones. Su obra se caracteriza por una continuidad que hubiera sido imposible sin la autonomía que, desde el principio, le otorgó la Ley, y que le ha mantenido a salvo de los vaivenes y de los cambios de orientación que la política necesariamente exige. En esta continuidad de progreso siempre se ha creído posible un nuevo avan-

ce; pero, con prudencia fabiana, ha sido preparado cuidadosamente y estudiado en todos sus aspectos y posibles peligros.

***

Síntesis de un estudio comparado.

Yo bien quisiera ahora, y este era mi propósito, hacer una detenida confrontación internacional de estas obras y de estos métodos del Instituto Nacional de Previsión con los seguidos y alcanzados en otros países. Porque, en verdad, hasta que no nos comparamos con los demás, no nos conocemos. Ya que apremios de tiempo y deberes de correspondencia a la benévola atención que me estáis prestando me lo impidan, me esforzaré en sintetizar lo que hubiera sido la conclusión de aquel estudio.

El régimen español definido.

El régimen español de previsión es un régimen obligatorio de seguro técnico, según el sistema de capitalización, regido por una institución oficial autónoma, administrado por entidades territoriales igualmente autónomas, en que los interesados tienen una fiscalización y una participación, pero no una dirección exclusiva. Tecnicismo, obligatoriedad, capitalización, organización única para todos los seguros, autonomía, descentralización territorial, intervención limitada de los interesados: he aquí las notas características de nuestro régimen. ¿Qué se piensa de ellas en Europa? ¿Qué encontramos sobre ellas en las leyes, proyectos y críticas más recientes?

Universalidad del seguro legal.

La intervención del Estado para el establecimiento de los seguros sociales atravesó, incólume en su prestigio, la prueba de fuego de la guerra grande. No obstante su enorme coste y la penuria de las Haciendas públicas y privadas, todos los países que tenían un régimen de previsión legal, lo han conservado y extendido; los que lo tenían parcial o imperfecto, lo ampliaron y enriquecieron. Los fragmentos desprendidos del Imperio alemán, en vez de perder su legislación de seguros, fueron ocasión de que adoptaran otra semejante o superior aquellos Estados de que entraban a formar parte. Pocos meses después que España, Italia y Portugal seguían el camino del seguro obligatorio. Francia, Bélgica, Holanda, Yugoeslavia, Checoeslovaquia, Suiza, Alemania, han elaborado proyectos o aprobado leyes que significan avances importantísi-

mos en la vía del seguro popular. En Inglaterra, todos los partidos rivalizan en ofrecer e idear reformas para que el sistema de seguros sea más generoso, más comprensivo, más perfecto.

Obligatoriedad y tecnicismo.

Todos esos nuevos proyectos o leyes coinciden en aceptar el tecnicismo y la obligatoriedad. Puntos son estos sobre los cuales no se admite discusión sino en cuanto al grado o a la modalidad. El nivel medio de cultura es bastante alto en esos países para no prestar oídos a pláticas interesadas y falaces que condenan lo averiguado para recomendar lo inédito.

El triunfo de la capitalización.

Más interesante es lo relativo al sistema de capitalización en cuanto a los seguros de vejez e invalidez. Alemania, Austria, poseían sistemas de seguros sociales basados en la capitalización. Las instituciones que los administraban habían acumulado enormes reservas invertidas en valores de máxima garantía y en obras y establecimientos sociales. Con la desvalorización de la moneda, estas reservas, en su mayor parte, quedaron reducidas a la nada. Decir que no ha existido una crisis del seguro social, que no ha habido dificultades e inquietudes, sería negar lo evidente. En aquel terremoto económico sin precedentes, nada hubo inconmovible. Pero he aquí que la estabilidad renace. ¿Abandonan esos países el sistema de capitalización? ¿Se apartan de él, espantados por el fracaso, los legisladores de otros países?

El proyecto checoeslovaco.

El Parlamento checoeslovaco votó, pocos días antes de inaugurarse el reciente Congreso de Política Social en Praga, una Ley de Seguro de enfermedad, invalidez y vejez de los asalariados. El proyecto iba precedido de varios admirables estudios, debidos a técnicos de fama mundial. En el informe financiero y matemático del Profesor Schœnbaum se discuten extensamente las ventajas y defectos de los sistemas de capitalización y de reparto, para pronunciarse resueltamente en favor del primero, base de la Ley aprobada. Y haciendo frente al argumento de la depreciación posible de la moneda, después de hacer constar que ese argumento es de igual fuerza contra el ahorro que contra los capitales del Seguro, se apoya en la experiencia de estos últimos años: «Precisamente en las épocas de depreciación de la moneda—dice—hemos sido testigos de una sorprendente afluencia de todas las especies de co-

locaciones en los establecimientos financieros, de un crecimiento enorme de los seguros y del aumento voluntario de los capitales asegurados en los establecimientos privados aseguradores.» De la misma manera, el proyecto francés se acoge al sistema de capitalización para los seguros de vejez y de invalidez.

La experiencia alemana.

Para saber el resultado de la experiencia alemana no queremos acudir a un testigo del país, quizás parcialmente interesado en defender las propias instituciones, sino a un técnico del país enemigo: el actuario francés M. Ferdinand-Dreyfus. En un interesante artículo, publicado en la *Revue Internationale du Travail*, del B. I. T., y dedicado al estudio de los sistemas financieros del seguro social, se nos dice que, mientras las inversiones financieras de las instituciones aseguradoras de Alemania se convertían en papeles sin valor, las inversiones sociales, los Sanatorios, Dispensarios, Hospitales, Casas de reposo y servicios médicos sostenidos por ellas conseguían mantener casi invariable la tasa de mortalidad en Alemania, que era de 148 por 10.000 habitantes en 1921, mientras que la de Francia, en la misma fecha, era de 176, y la de Italia, de 175. En él se consigna que, apenas desaparecidas las reservas de valores por la muerte del marco-papel, las instituciones alemanas de seguros sociales, sin interrumpir el pago de beneficios o de pensiones a sus 2.100.000 beneficiarios efectivos, recomenzaron la misma labor, sobre las mismas bases de capitalización, con el marco-renta, y en términos que permitirán reconstituír en diez años las reservas extinguidas. La conclusión del autor es categórica: «De esta manera hemos procurado descubrir, a la luz de la experiencia de los últimos diez años, las razones fundamentales del mantenimiento en todos los países de estos sistemas de capitalización para todos los seguros a largo plazo.» ¿Se atreverá alguien aún a resucitar la vieja campaña contra las bases técnicas de nuestro régimen legal?

Unidad de los seguros.

Desde el principio, el Estado español, ratificándolo en los Reales decretos de 1910 y 1919 antes citados, atribuyó al Instituto Nacional de Previsión el carácter de órgano oficial *único* para los seguros sociales. ¿Tendría motivos para cambiar de criterio?

En los diversos países, cada uno de los seguros sociales

(de enfermedad, de maternidad, de invalidez, de vejez, de accidentes, de paro, de supervivencia) surgió en un momento distinto, y, a menudo, encarnó en una organización separada. Después de la guerra aparece en todas partes una crítica, que produce la doctrina de la unificación de los seguros. *The «all-in» insurance*, en frase inglesa muy popular. El Profesor Cohen y otros sociólogos y políticos la defienden (con vario contenido) en la Gran Bretaña. Por ella se pronuncian el legislador checo y el francés. Hacia ella tienden, en Alemania, el Dr. Freund y otros especialistas. En su informe sobre el proyecto francés, el Dr. Grinda defiende este sistema, más racional, «que ataca el conjunto de riesgos que amenazan al individuo en su integridad física, y por el cual se procura una articulación armoniosa y coordenada de los diversos órganos encargados de la gestión». En nuestro país no existe el problema. Tenemos el árbol único, del que, según la fertilidad del terreno, irán brotando las diversas ramas del seguro, como ha ocurrido con la del seguro de vejez y está sucediendo con las de invalidez, maternidad y supervivencia, ya iniciadas.

La organización territorial autónoma.

Pero ¿qué pensar de la organización sobre base territorial, en vez de hacerla sobre base profesional o mutualista? ¿Qué de la autonomía y de la descentralización en Cajas regionales?

Opinión inglesa.

Poco antes de venir aquí, he recibido el último número de la revista inglesa *The New Statesman*, bien conocida en España. Entre sus artículos encuentro uno titulado: *Approved Societies. A dangerous system.* Este sistema peligroso, es el de los órganos no territoriales para el seguro. Vale la pena de traducir algún párrafo: «Existen hoy no menos de 8.247 distintas «Sociedades aprobadas», esparcidas por el país de tal manera que, al par que duplican la maquinaria y neutralizan los esfuerzos, producen en definitiva un bajo nivel de eficacia. En cada gran ciudad hay, de hecho, cientos de Sociedades, todas con su maquinaria distinta, para hacer frente a las peticiones sanitarias de los miembros de la localidad. Por término medio, un centenar de esas Sociedades contarán menos de 10 socios en aquella localidad..... La administración tiende a ser tan impersonal y mucho más costosa que un sistema de admi-

nistración centralizada. Esas Sociedades han creado «un ejército de 80.000 funcionarios y empleados», y un sistema de intereses que cada día arraigan más, incluso actuando como factor importante en las elecciones políticas. ¿Cuál es la alternativa que se propone a este sistema de organización del seguro inglés? Un sistema unificado, cuya administración se confíe, o a ramas locales de organizaciones del Estado, *o a Autoridades locales creadas «ad hoc»*.

Proyecto francés.

Parecidas son las soluciones de la Ley checoeslovaca, con su Instituto Central de Seguros Sociales y las instituciones locales anteriormente encargadas del seguro de enfermedad. Del proyecto francés dice M. Degas, en su reciente libro, que «ha adoptado un sistema de organización basado sobre la división territorial de Francia en regiones». Como el respeto a instituciones importantes existentes haya dejado, dentro del cuadro de la región, un lugar modesto para instituciones de base profesional, multitud de organizaciones sindicales obreras, como las del libro y la edificación, han protestado de «esta inútil complicación en la administración de los seguros sociales».

Reformas sugeridas en Alemania.

El Dr. Freund, invitado por la Oficina internacional del Trabajo, como una de las máximas autoridades germanas en esta materia, acaba de publicar un interesante artículo sobre «El problema de la reorganización de los seguros obreros en Alemania». Resume su plan de reforma en tres conclusiones. Según la primera, los seguros de invalidez y enfermedad (en los cuales se comprenden los de vejez y maternidad), de empleados y de accidentes «deben ser considerados como las partes de un todo *y ser regidos por instituciones territoriales y regionales*». Se consigna en la segunda que «las instituciones regionales de seguros son Autoridades públicas, *absolutamente autónomas*». Leemos en la tercera: «La institución regional es el único organismo competente para la gestión local de todos los seguros obreros.»

Esa autonomía fué otorgada, como a nuestro Instituto, a la Caja Nacional de Seguros Italiana, a la entidad similar portuguesa, y al Instituto Central de Seguros Sociales, en Checoeslovaquia.

La colaboración de los interesados, patronos y obreros,

con los expertos y funcionarios, es asimismo aceptada en todas partes.

*
* *

Conclusión. Hemos mirado atrás y hemos mirado en torno. ¿Cuál deberá ser la conclusión?

En 1908, España era una excepción en el mundo y había apenas un centenar de españoles que supieran lo que significaban los seguros sociales. Han pasado diez y seis años. En ese tiempo, cientos de miles de niños, que pronto serán hombres, han recibido en la cuna, con la libreta de dote infantil o la municipal de retiro, el germen de su prosperidad futura y el inicio de su educación previsora; catorce generaciones han aprendido prácticamente en la escuela el hábito del ahorro y la apreciación del riesgo evitable; cerca de dos millones de obreros tienen asegurado lo indispensable para librarse de la esclavitud del hambre en los días tristes de su vejez; siete mil madres han sentido velar a la patria cerca de ellas y de sus hijos, y han aprendido que la previsión, que se prolonga más allá de la tumba mediante las pensiones de viudedad y de orfandad, también se anticipa al alumbramiento, garantizando la asistencia y el reposo; cientos de pueblos sin escuela y de familias sin casa ven afluír, gracias al régimen legal de previsión, los millones destinados primordialmente a garantizar las pensiones, pero secundariamente a mejorar el bienestar y la salud de la raza; Asilos, Escuelas de mutilados y ciegos, Hospitales y Casas de refugio, van edificándose con el mismo dinero; y en las más distantes regiones, con modalidades propias y unidad real, se aprende que en España es posible la colaboración, la coincidencia y el amor de todos, cuando el ideal es alto y la tolerancia sincera.

El día en que todas estas generaciones hayan llenado los talleres y las oficinas se verán los efectos de la obra realizada por el Estado mediante el Instituto Nacional de Previsión y sus Cajas colaboradoras. La virtud de la previsión habrá creado una nueva España.